УДК 346.7

Е. А. Салицкая
ученый секретарь,
Российский научно-исследовательский институт
экономики, политики и права
в научно-технической сфере (РИЭПП),
Москва, Россия, salitskaya@gmail.com

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РФ*

Аннотация

Статья посвящена правовому регулированию инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации. Очерчен круг проблем, связанных с отсутствием специального законодательства в инновационной сфере на федеральном уровне, обозначаются цели и задачи его развития. Анализируются законодательные акты субъектов РФ в области инновационной деятельности, определяются общие тенденции развития регионального законодательства, сложившиеся подходы к регулированию сферы инноваций. Выявлены основные правовые пробелы и коллизии, в том числе связанные с отсутствием единообразного толкования «инновационной» терминологии, обоснована необходимость закрепления на федеральном уровне перечня используемых терминов и нормативного определения их содержания. В статье рассматривается положения региональных законов в области формирования и реализации государственной инновационной политики субъектов РФ, особое внимание уделяется подходам к правовой регламентации государственной поддержки инновационной деятельности, применяемым региональными законодателями. Определен перечень наиболее распространенных мер государственной поддержки, проведена их систематизация. Нормотворческий опыт регионов исследуется с точки зрения возможности его использования при разработке федерального закона, регулирующего сферу инновационной деятельности. На основе анализа регионального законодательства определяется перечень вопросов, требующих регламентации в специальном законодательном акте федерального уровня.

Ключевые слова

Правовое регулирование инновационной деятельности, региональное законодательство, государственная поддержка инновационной деятельности, федеральный закон в области инновационной деятельности.

---

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Наука в регионах: специфика, потенциал развития, государственная политика» (проект № 15-33-01397).

E. A. Salitskaya
Academic Secretary,
Russian Research Institute of Economics,
Politics and Law in Science and Technology (RIEPL),
Moscow, the Russian Federation, salitskaya@gmail.com

LEGAL REGULATION OF INNOVATIVE ACTIVITY: EXPERIENCE OF RUSSIAN REGIONS

Abstract

The article is devoted to legal regulation of innovative activity at the regional level in the Russian Federation. Problems connected with the absence of a federal act in the sphere of innovations are examined, aims and objectives of its creation are determined. Regional legislative acts that deal with innovations are analyzed, common trends of their development as well as current approaches to legal regulation of sphere of innovations are revealed. Legal gaps and collisions, in particular connected with the absence of uniform interpretation of concepts and terms related to innovative activity identified, necessity of their legalization in federal act is demonstrated. The article also deals with the regional laws` provisions devoted to the formation and implementation of public innovative policy at the regional level, particular attention is paid to the approaches to the legal regulation of public support of innovative activity used by regional legislators. The list of the most typical instruments of public support systemized, sub-divided by the author into categories, is formed. Regional rulemaking experience is summarized as to its potential of being used in the elaboration of federal legal act in the field of innovative activity. A summary of regional rulemaking experience is provided, bearing in mind its potential for use in the elaboration of federal legal acts relating to innovation. On the base of the analysis of regional legislation the list of issues that demand regulation by a special federal act is formed. Analysis of regional legislation forms the basis for the compilation of a list of issues for which regulation by special federal act is required.

Keywords

Legal regulation of innovative activity, regional legislation, public (state) support of innovative activity, federal legislative act in the field of innovative activity.

Развитие национального научно-технологического комплекса, систематическое создание и внедрение инноваций в современных условиях являются необходимым фактором социально-экономической стабильности в стране. Сложившаяся непростая для России внешнеполитическая ситуация обострила необходимость обеспечения ее технологической независимости. На этом фоне развитие сферы науки и инноваций, повышение социально-экономической значимости научно-исследовательской и научно-технической деятельности приобретают особую актуальность. Усиливается внимание и к нормативному правовому регулированию сферы науки и инноваций.

Правовые условия, сформированные для субъектов научно-исследовательской и инновационной деятельности, оказывают непосредственное

влияние на привлекательность данного сектора экономики, эффективность и результативность его работы, а также на темпы внедрения инноваций. Нормативная правовая база должна создавать максимально комфортные правовые условия для осуществления научной и инновационной деятельности, соответствовать задачам, стоящим перед государством. Это требует системного подхода к развитию нормативного правового регулирования сферы науки и инноваций, реализации единой концепции на всех уровнях нормотворчества – от федеральных законов до актов органов местного самоуправления.

Сегодня в России специальное законодательство в рассматриваемой сфере развито недостаточно и носит несистемный характер. На федеральном уровне нет комплексного нормативного правового акта, регулирующего сферу науки и инноваций. Действующий Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [1] (далее – ФЗ о науке), которому отводилась роль системообразующего акта в сфере правового регулирования науки и научной деятельности, не создал необходимых условий для приведения законодательства о науке в единую нормативную систему, его дальнейшего развития и формирования самостоятельной законодательной области [2]. Кроме того, к настоящему времени ФЗ о науке утратил свою эффективность в связи с появлением большого числа других законов, регламентирующих научную деятельность, но плохо с ним совместимых, – о госкорпорациях и инновационных структурах [3], о наукоградах [4], о НИЦ [5] и т.д. [6, с. 144]. Очевидно, что проводимая в настоящее время реформа Российской академии наук также требует кардинальных изменений специального законодательства о науке. Наконец, в действующем законе практически полностью отсутствует правовая регламентация сферы инновационной деятельности, исключение составляют положения главы IV.1, посвященные государственной поддержке инновационной деятельности. В результате на федеральном уровне инновационная сфера оказывается за рамками регулирования специального законодательства.

До настоящего времени государственное регулирование инновационной деятельности осуществляется в России главным образом программными методами, при этом упор власти делался не на формирование правовых норм, а попытку создать систему государственного управления инновационными процессами [7, с. 251]. В то же время в условиях существования большого числа законодательных пробелов и коллизий первоочередной задачей является не создание системы управления, а формирование нормативной правовой базы, способной быть эффективным регулятором отношений в инновационной сфере.

На правительственном уровне поставлена задача разработки нового федерального закона в области научной, научно-технической и инновационной деятельности, сформирована специальная рабочая группа. Одновременно значительный опыт правового регулирования инновационной деятельности накоплен в субъектах РФ: в период с 1997 по 2012 гг. принято свыше 90 региональных законов, призванных способствовать

повышению инновационной активности организаций [8, с. 240]. В соответствии с положениями ст. 72 и ст. 73 Конституции РФ, общие вопросы науки находятся в совместном ведении федерации и субъектов, что позволяет принимать собственные законы в указанной сфере на региональном уровне. При этом в случае с законами субъектов РФ, регулирующими инновационную деятельность, речь идет о так называемом опережающем нормотворчестве регионов, поскольку соответствующий федеральный закон до сих пор принят не был.

Урегулировать на федеральном уровне вопросы, сопряженные с наукой и инновациями, предлагается в новом законе о научной, научно-технической и инновационной деятельности. Требует ли правовая регламентация инновационной сферы принятия самостоятельного нормативного правового акта или включения соответствующих положений в комплексный закон – этот вопрос остается дискуссионным. Однако очевидно, что разработка федерального закона, как комплексного, так и отдельного, должна осуществляться с учетом регионального опыта. Это позволит, во-первых, выявить наиболее эффективные правовые механизмы, используемые в субъектах федерации, и избежать применения очевидно ошибочных подходов; во-вторых, определить перечень наиболее острых проблем, требующих решения на федеральном уровне; в-третьих, обеспечить единообразие законодательного регулирования сферы инноваций на территории всей страны.

Сложившиеся подходы

Задача правового регулирования научной и инновационной деятельности решается в регионах России по-разному. В некоторых из них по федеральному образцу приняты законы о науке и (или) научно-технической политике, в частности, в Республике Саха (Якутия) [9] и городе федерального значения Санкт-Петербурге [10]. В других субъектах разработаны и введены в действие законы об инновационной деятельности, например в Липецкой области [11] и Республике Адыгея [12]. Ряд регионов пошел по пути принятия актов о государственной поддержке научной и (или) инновационной деятельности: в Иркутской области действует Закон «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности» [13], в Самарской области – Закон «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области» [14].

В достаточно большом числе субъектов РФ принято два нормативных акта – сфера науки и инновационная деятельность регулируются отдельно. Так, в Алтайском крае и Томской области одновременно действуют закон о научной деятельности и региональной научно-технической политике и закон об инновационной деятельности [15], в Пермском крае – закон о науке и научно-технической политике и закон об инновационной деятельности [16], в Новосибирской области – закон о научной деятельности и научно-технической политике и закон о политике в сфере

развития инновационной системы [17]. Два самостоятельных нормативных правовых акта принято также в Республике Башкортостан [18], Орловской области [19] и Республике Татарстан [20]. В Красноярском крае и Тюменской области, напротив, действуют единые, комплексные законы о научной, научно-технической и инновационной деятельности [21].

В настоящей работе предлагается рассмотреть положения региональных законов, регламентирующих инновационную сферу, поскольку это относительно новое понятие и перед федеральным законодателем в настоящее время стоит задача разработки и принятия специального нормативного правового акта в данной области. При этом ни в коей мере нельзя отрицать необходимость обновления и совершенствования федерального законодательства о науке и научной (научно-технической) деятельности.

По мнению некоторых специалистов, при принятии законов в области инновационной деятельности субъекты РФ вышли за пределы предоставленных им полномочий, поскольку правовое регулирование вопросов гражданского законодательства и интеллектуальной собственности относится к исключительному ведению Российской Федерации [22, с. 14]. Однако, как представляется, это слишком категоричное суждение. Регулирование инновационной деятельности осуществляется и за рамками отрасли гражданского права, более того, анализ регионального законодательства показывает, что нормативные положения соответствующих актов субъектов РФ в основном носят публично-правовой характер, не затрагивая сферу частного права. Поэтому утверждение о превышении региональными законодателями своих полномочий в части принятия гражданско-правовых норм требует указания на соответствующие положения законов, которого цитируемый автор не приводит.

В литературе отмечается, что региональные законы об инновациях и инновационной деятельности носят в большей степени декларативно-просветительский, нежели нормативно-правовой характер [1]. В целом с данным утверждением следует согласиться: в большинстве случаев положения таких законов носят весьма общий характер, в связи с чем встает вопрос о том, могут ли они служить эффективным регулятором конкретных правоотношений в инновационной сфере. На декларативность «инновационных» законов в определенной степени указывает и структура соответствующих нормативных правовых актов, для которых характерно наличие следующих разделов (подразделов):

- предмет регулирования;
- основные понятия (термины и определения);
- региональная инновационная политика;
- реализация региональной инновационной политики;
- государственная поддержка инновационной деятельности;
- финансирование инновационной деятельности;
- мониторинг инновационной деятельности.

При этом государственная поддержка инновационной деятельности и ее мониторинг выделяются в самостоятельные разделы далеко

не во всех региональных законах, а в некоторых мониторинг не предусмотрен вовсе. В то же время в нормативные правовые акты отдельных субъектов федерации включены нормы, устанавливающие принципы инновационной деятельности, например, в закон об инновационной деятельности Республики Башкортостан.

Проблема понятийного аппарата

Во многих регионах России законы в области инновационной деятельности были разработаны и введены в действие до принятия в 2011 г. Федерального закона № 254-ФЗ [23]. Вследствие этого в законодательные акты субъектов оказались включены разработанные самостоятельно или заимствованные из программных документов дефиниции, что привело к разночтениям в толковании «инновационных» понятий в регионах РФ. Указанный закон дополнил ФЗ о науке положениями, закрепляющими нормативные определения базовых «инновационных» понятий: «инновации», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность», «коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов». Закрепление на федеральном уровне основных понятий, применяемых в инновационной сфере, должно было обеспечить единообразие соответствующих нормативных правовых положений регионального законодательства: законы субъектов РФ могут либо содержать тождественные дефиниции, либо не закреплять их вовсе, используя термины в значении, определенном федеральным законом.

Однако на практике соответствующие изменения в «инновационные» законы были внесены не во всех регионах РФ. Так, не соответствуют ФЗ о науке определения понятий «инновационная деятельность», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура», содержащиеся в законе о государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области [24]. Эти же термины, а также понятие «инновация» употребляются в ином значении, нежели заложенное федеральным законодателем, в законе об инновационной деятельности Республики Адыгея. В законе об инновационной деятельности Пермского края определение понятия «инновация» федерального закона дополнено тремя признаками соответствующего объекта.

Более того, встречаются случаи, когда одно и то же понятие поразному определяется в отдельных нормативных правовых актах одного и того же субъекта федерации [8, с. 252]. Например, дефиниция термина «инновационная деятельность», содержащаяся в законе о промышленной деятельности и промышленной политике в Чеченской Республике [25], не только не совпадает с дефиницией, закрепленной в ст. 2 ФЗ о науке, но и отличается от определения инновационной деятельности, установленного в законе Чеченской Республики об инновационной деятельности [26]. При этом последнее не соответствует и положениям федерального законодательства.

Таким образом, первая проблема, связанная с понятийным аппаратом, заключается в несоответствии терминологии некоторых региональных законов, касающихся инноваций, терминологии федерального закона. Очевидно, что понятные и комфортные правовые условия инновационной деятельности могут быть созданы только при единообразном толковании сопряженных с ее осуществлением понятий субъектами правотворчества всех уровней. Как субъекты инновационной деятельности, так и представители органов государственной власти, уполномоченные осуществлять регулирование инновационной деятельности, должны четко понимать, что подразумевает тот или иной термин. Поэтому в настоящее время сохраняет актуальность задача приведения регионального законодательства в области инноваций в соответствие с нормами ФЗ о науке, в частности положениями статьи 2.

Вторая проблема заключается в недостаточности терминологии, нормативно закрепленной федеральным законодателем, для полноценного правового регулирования инновационной сферы. Анализ законов субъектов РФ показывает, что наряду с понятиями «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура» и др., получившими нормативное закрепление с принятием Федерального закона № 254-ФЗ, активно используются такие термины, как «инновационная продукция» «венчурное предпринимательство» («венчурный фонд», «венчурный капитал«), «трансфер технологий», «инновационный территориальный кластер», «инновационно-технологические бизнес-инкубаторы» и некоторые другие.

Очевидно, что использование приведенных понятий в региональных законах, закрепление их нормативных определений носит неслучайный характер, оно обусловлено необходимостью регулирования соответствующих правоотношений. Поскольку при разработке нормативных правовых актов региональные законодатели исходят из потребностей и условий, сложившихся в конкретном субъекте федерации, ни перечни закрепляемых понятий, ни их толкование не являются едиными. По словам А. Иванова «отличительной особенностью современного этапа проводимой в регионах России инновационной политики является стремление администраций регионов более тесно увязать ее с реальными возможностями конкретного региона и прежде всего с инновационной инфраструктурой» [22, с. 112]. Однако в масштабах страны такая правовая неопределенность может оказывать негативное воздействие на инновационные процессы, участникам которых не всегда легко достоверно определить объем возникающих у них при совершении тех или иных действий прав и обязанностей.

Решение проблемы лежит в расширении перечня «инновационных» понятий, закрепленного на федеральном уровне, и последующем приведении в соответствие с ним положений региональных законов. Одной из первоочередных задач здесь является определение в федеральном законе субъектов инновационной деятельности, закреплении за ними специального правового статуса [2]. Иначе в случае смены или расширения субъектами инновационной деятельности территории ее осуществления

они рискуют лишиться своего статуса. Кроме того, неизбежны негативные последствия при организации и реализации совместных межрегиональных исследовательских и инновационных проектов. В целях стимулирования инновационной активности представляется целесообразным также выделить в федеральном законе в самостоятельную категорию субъекты, оказывающие содействие инновационной деятельности[2].

Следует напомнить, что согласно ст. 2 ФЗ о науке (и положениям большинства региональных законов) под инновациями понимается введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. Таким образом, для российского законодательства характерно определение инновации как некоего конечного результата, обладающего признаком новизны, получившего практическую реализацию и представленного на рынке. Подобное понимание инноваций распространено и за рубежом, в частности, в деловой практике США инновация определяется как использование нового продукта (услуги, метода) в практике бизнеса, непосредственно следующее за его открытием; новый подход к конструированию, производству и сбыту продукции, позволяющий обойти конкурентов [28, с. 101].

О региональной инновационной политике

Вторым аспектом, нашедшим отражение в большинстве региональных законов в области инновационной деятельности, является региональная инновационная политика. Ей посвящены вторая глава Закона «Об инновационной деятельности в Томской области» – «Основы формирования региональной инновационной политики», вторая глава закона о поддержке инновационной деятельности Орловской области – «Государственная инновационная политика Орловской области», вторая глава закона Новосибирской области о политике региона в сфере развития инновационной системы – «Формирование политики Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» и др. Не выделены в самостоятельные разделы, но включены в соответствующие законы положения, касающиеся региональной инновационной политики, в Республиках Башкортостан и Татарстан[3].

---

[2] Некоторые авторы выделяют несколько категорий субъектов инновационной деятельности, см., например, [27]. В этом случае субъекты, оказывающие содействие инновационной деятельности, попадают в одну из категорий субъектов инновационной деятельности.

[3] Следует отметить, что Республики Татарстан и Башкортостан входят в число региональных лидеров по количеству поданных в 2014 г. российскими заявителями заявок на изобретения, занимая четвертое (864 поданных заявки) и пятое (718 поданных заявок) место. Первые три места занимают соответственно Москва, Санкт-Петербург и Московская область [29, с. 6].

Разделы и положения, посвященные региональной инновационной политике, в основном носят декларативный характер, закрепляют принципы и цели осуществления инновационной деятельности, в некоторых случаях содержат ссылки на региональные концепции инновационного развития.

Больший интерес с точки зрения правового анализа представляют положения, касающиеся реализации инновационной политики. Среди них можно выделить два блока норм: первый посвящен распределению полномочий в инновационной сфере между региональными органами власти, второй – механизмам реализации региональной инновационной политики.

Определение зон ответственности органов власти субъектов РФ в инновационной сфере, бесспорно, входит в компетенцию региональных законодателей и является необходимым условием эффективной реализации инновационной политики, в том числе обеспечения государственной поддержки инновационной деятельности. Соответствующие нормативные положения содержатся в большинстве региональных «инновационных» законов, в частности в Законе «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае», Законе Иркутской области «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности», Законе «Об инновационной деятельности в Томской области».

Положения о механизмах реализации региональной инновационной политики в основном представлены в законах субъектов РФ нормами, которые устанавливают формы (меры) государственной поддержки инновационной деятельности. В редких случаях, например в законе Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы, прописаны непосредственно механизмы реализации инновационной политики. В названном документе в качестве единственного механизма указано принятие региональными органами государственной власти нормативных правовых актов:

- о принятии государственных программ Новосибирской области и ведомственных целевых программ в сфере развития инновационной системы;
- о содействии созданию и развитию инновационной инфраструктуры;
- о содействии реализации программ развития муниципальных образований Новосибирской области в сфере развития инновационной деятельности, в том числе имеющих статус наукоградов Российской Федерации;
- о создании информационной системы инновационной деятельности;
- об оказании государственной поддержки субъектам инновационной деятельности.

Хотя решения органов государственной власти оформляются путем принятия соответствующих нормативных документов, было бы неверным рассматривать нормотворчество в качестве единственного механизма реализации государственной политики в инновационной сфере.

Более удачным представляется положение ст. 9 Закона «Об инновационной деятельности в Томской области», согласно которому механизм реализации региональной инновационной политики включает совокупность инструментов управления в указанной сфере. Однако и здесь конкретные инструменты управления не названы. Принципиально иной подход использован в законе Орловской области о поддержке инновационной деятельности, которым к механизмам реализации государственной инновационной политики отнесены:

- формирование целостной системы организационно-правовых, экономических и иных норм стимулирования, поддержки и регулирования инновационной деятельности;
- развитие внутреннего рынка инновационной продукции;
- привлечение организаций малого и среднего предпринимательства к участию в долгосрочных целевых программах и инновационных проектах;
- формирование экономических показателей в сфере инновационной деятельности для оценки уровня и динамики коммерциализации научно-технических разработок;
- разработка критериев выбора приоритетов государственной инновационной политики и выявления на стадии проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ потенциальных возможностей для производства конкурентоспособной инновационной продукции.

Однако и это положение тоже сложно признать нормой, устанавливающей механизмы реализации региональной инновационной политики. Первые два «механизма» в действительности не указывают на способы решения поставленных задач, скорее их следует рассматривать в качестве целей реализации государственной политики в инновационной сфере. Последние два, напротив, носят достаточно частный характер и не могут стоять в одном ряду с так называемыми механизмами, указанными выше.

Анализ положений законов субъектов РФ, посвященных механизмам реализации государственной инновационной политики, показывает, что в настоящее время стоит задача не просто гармонизации соответствующих норм, а их разработки. Необходимо определить и закрепить в федеральном законе, что понимается под механизмами реализации инновационной политики и какими именно они могут быть.

Одним из важнейших инструментов реализации государственной политики в инновационной сфере является оказание государственной поддержки субъектам инновационной деятельности. Данный вопрос нашел отражение практически во всех региональных законах об инновациях. Как отмечалось, в некоторых субъектах федерации соответствующие законы в целом посвящены именно государственной поддержке инновационной деятельности (Закон Иркутской области «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности», Закон Калужской области «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» и др.).

В законодательных актах других регионов, например в законе Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы, мерам государственной поддержки посвящены самостоятельные разделы, во многих региональных актах соответствующие положения представлены отдельными статьями.

Формы государственной поддержки инновационной деятельности

Примерный перечень наиболее распространенных форм государственной поддержки инноваций, закрепленных в региональных законах, выглядит следующим образом:

- предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей;
- предоставление образовательных услуг;
- предоставление информационной поддержки;
- предоставление консультационной поддержки, в частности содействие в формировании проектной документации;
- формирование спроса на инновационную продукцию;
- финансовое обеспечение, которое включает предоставление субсидий, грантов, кредитов, займов, гарантий, а также участие государства в уставном капитале инновационных компаний.

Указанные формы государственной поддержки инновационной деятельности в том или ином виде закреплены в законах Алтайского, Пермского и Красноярского края, а также Тюменской и Липецкой областей (для последней исключение составляет предоставление образовательных услуг, в законе Липецкой области оно не предусмотрено), других субъектов РФ. Такое единообразие обусловлено тем, что региональные законодатели в большинстве случаев дублируют в своих законах перечень форм государственной поддержки инновационной деятельности, установленный в ФЗ о науке (он отличается от перечня, приведенного выше, наличием еще трех форм господдержки, которые в региональных законах встречаются реже). Следует иметь в виду, что поскольку федеральный перечень является открытым, субъекты федерации вправе предусматривать в региональных актах и иные формы государственной поддержки.

В законах Алтайского и Пермского краев, а также некоторых других субъектов РФ в качестве одной из форм государственной поддержки инновационной деятельности указывается реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации. Однако такое указание представляется в корне неверным: «Имеет место подмена категорий: полномочия, а по сути, обязанности органов власти рассматриваются как формы государственной поддержки» [30, с. 673]. Справедливости ради отметим, что эта спорная форма господдержки закреплена в федеральном законодательстве, она названа в том же перечне – ст. 16.2 ФЗ о науке.

Более продуманной и юридически грамотной представляется норма, включенная в Закон «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области». В ней после перечисления форм государственной финансовой поддержки таких субъектов содержится указание на то, что средства областного бюджета направляются, в частности, на разработку государственных программ Калужской области по развитию инновационной деятельности и поддержке инноваций.

К другим формам государственной поддержки инновационной деятельности, предусмотренным ФЗ о науке и достаточно часто включаемым в законы регионов, относятся поддержка экспорта и обеспечение инновационной инфраструктуры. Так, Законом «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области» предусмотрена государственная поддержка такой деятельности в форме создания, обеспечения и развития инновационной инфраструктуры за счет средств областного бюджета. В Законе «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае» в качестве формы государственной поддержки закреплено обеспечение инновационной инфраструктуры; аналогичная норма содержится в законах об инновационной деятельности Пермского края и Томской области. Поддержка экспорта предусмотрена, в частности, в законодательстве Красноярского и Пермского краев, а также Республики Башкортостан. Следует отметить, что в Законе «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» указаны не формы государственной поддержки инновационной деятельности, а конкретные меры, за счет чего соответствующий перечень оказался более подробным. Например, этим законом установлена такая мера господдержки, как субсидирование расходов субъектов инновационной деятельности на страхование при реализации инновационных проектов, не предусмотренная в большинстве других региональных законов.

Указание на конкретные меры государственной поддержки, с одной стороны, позволяет более детально регламентировать государственное стимулирование инновационной деятельности, в том числе обеспечить информированность субъектов инновационной деятельности о предоставляемых им преимуществах. С другой стороны, необходимо разграничивать понятия «форма государственной поддержки» и «мера государственной поддержки», в идеале включая перечень и тех, и других в закон каждого субъекта РФ. Это обеспечит не только единообразный подход к регулированию, но и возможность для заинтересованных лиц оперативно и четко определять различия в правовом режиме осуществления инновационной деятельности в различных российских регионах.

В целом, следует признать, что в настоящее время нормы региональных законов в области государственной поддержки инновационной деятельности бессистемны. Зачастую законодатели ограничиваются указанием на формы, которые носят весьма общий характер и не позволяют определить, какие конкретно привилегии предоставлены субъектам инновационной деятельности. В некоторых случаях называются меры, что позволяет в определенной степени конкретизировать соответствующие

преимущества, однако обращает на себя внимание неструктурированность и бессистемность положений.

Тем не менее, законы некоторых субъектов РФ положительным образом отличаются. Так, достаточно четко выстроены положения, посвященные мерам господдержки инновационной деятельности, Закона «Об инновационной деятельности в Томской области». Согласно ст. 10 указанного нормативного правового акта система мер государственной поддержки субъектов инновационной деятельности включает три вида мер: финансово-экономические, производственно-технологические и организационно-информационные меры. Далее представлены подробные перечни каждого вида мер. При этом в блоке финансово-экономических мер самостоятельно выделяются налоговые меры и предоставление различного рода субсидий (с указанием целей, на которые они выделяются), затем перечисляются остальные виды финансово-экономической поддержки, среди которых финансирование патентования и участие в уставном капитале субъектов инновационной деятельности. Все три перечня мер являются открытыми, таким образом, подзаконными актами могут быть предусмотрены и иные виды поддержки.

Отсутствие единообразного подхода к регламентации государственной поддержки инновационной деятельности проявляется, в частности, в терминологии, используемой законодателями различных субъектов федерации. Во многих региональных законах говорится о формах господдержки, в некоторых – о формах и условиях, в других – о мерах, а в законе Пензенской области речь идет о направлениях [31]. При этом очевидно, что направления, формы, условия и меры господдержки – это не одно и то же, каждое из этих понятий имеет самостоятельное значение и должно употребляться соответственно. В действительности в подавляющем большинстве законов субъектов РФ определены формы и (или) меры государственной поддержки инновационной деятельности.

Несмотря на то, что положения региональных законов отличаются большим разнообразием предусмотренных в них мер господдержки, они поддаются достаточно простой классификации, логически распадаясь на четыре блока: организационные, финансово-экономические, информационные и меры по развитию кадрового потенциала в инновационной сфере. Приведенное деление практически полностью совпадает с классификацией, используемой в законе Томской области. Отличие состоит в том, что производственно-технологические меры, которые в названном законе составляют самостоятельную категорию, на наш взгляд, являются подвидом финансово-экономических мер, кроме того, представляется целесообразным выделить блок информационных мер и мер в области кадровой политики. Очевидно, что любая подобная классификация условна, поскольку многие инструменты господдержки носят комплексный характер. Потребность объединения мер в определенные категории обусловлена необходимостью их систематизации, обеспечивающей и более эффективную реализацию законодательных положений, и возможности для их анализа и развития.

Организационные меры включают:

- определение приоритетных направлений инновационной деятельности в регионе в целях концентрации на них финансовых, кадровых, материально-технических и иных ресурсов (в частности, законы Калужской, Орловской и Самарской областей);
- содействие формированию спроса на инновационную продукцию и организация рынков сбыта инновационных продуктов, содействие продвижению инновационной продукции на внутреннем и внешнем рынках (законы Алтайского и Красноярского края, Иркутской и Томской областей и др.);
- поддержка развития муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (н укограды) (законы Мурманской, Новосибирской областей и др.);
- оказание содействия субъектам инновационной деятельности в привлечении инвесторов, в том числе путем создания инновационных и венчурных фондов (законы Калужской, Липецкой, Новосибирской, Томской областей и Республики Татарстан и др.);
- содействие интеграции науки с производством, системой образования и социальной сферой (законы Самарской, Тюменской областей и др.);
- организационную поддержку участия субъектов инновационной деятельности в выставках, конференциях, форумах, ярмарках и иных информационно-рекламных мероприятиях (в частности, законы Иркутской и Пензенской областей, Республики Башкортостан);
- организацию конкурсного отбора инновационных проектов (законы Томской области, Республик Адыгея и Башкортостан и др.);
- содействие развитию международного и межрегионального сотрудничества в сфере инновационной деятельности (в частности, законы Самарской и Томской областей).

В тесной взаимосвязи с организационным обеспечением инновационной деятельности находятся меры по ее *информационной поддержке*. К ним следует отнести:

- предоставление информационной и консультационной поддержки субъектам инновационной деятельности (экспертное обеспечение инновационной деятельности, в частности оказание содействия в формировании проектной документации) (законы Алтайского и Красноярского краев, Иркутской области, Республики Башкортостан и др.);
- анализ развития экономики региона, выявление отраслевых проблем, которые могут быть решены инновационным путем; изучение состояния и развития инновационной деятельности в регионе (например, закон Калужской области);
- мониторинг состояния рынков инновационной продукции, анализ параметров и динамики их развития, разработка прогнозов

инновационно-технологического развития региона (законы Иркутской и Орловской областей и др.);

- формирование системы учета информации о субъектах, объектах, а также результатах инновационной деятельности (законы Новосибирской, Пензенской, Томской областей и др.);
- обеспечение доступа к информационным ресурсам, содержащим сведения о проводимых в Российской Федерации и за ее пределами научных исследованиях и экспериментальных разработках, достигнутых научных и научно-технических результатах (законы Мурманской, Тюменской областей и др.);
- информационное обеспечение научных организаций, издание и приобретение научной и научно-технической литературы (законы Мурманской и Тюменской областей и некоторых других регионов);
- содействие в распространении научных и научно-технических результатов, реализации научной или научно-технической продукции, пропаганде и популяризации научной деятельности, в том числе в средствах массовой информации (законы Орловской и Самарской областей, Республики Татарстан и др.);
- информирование населения о принципах и ходе реализации региональной инновационной политики, а также мониторинг общественного мнения по данному вопросу (в частности, закон Калужской области).

В литературе отмечается, что продуктивность научного труда обусловлена, в частности, уровнем развития информационно-коммуникационных технологий в регионе, поскольку последние являются фактором своевременного признания научного вклада по важнейшему каналу научной коммуникации – сети Интернет (электронные научные журналы, телеконференции и т. д.); такое признание в свою очередь мотивирует ученого к дальнейшему научному поиску, повышает продуктивность научной деятельности [32; 33]. Учитывая, что инновационное развитие немыслимо без увеличения роли научной деятельности, ее результативности, очевидно, что информационное обеспечение имеет важнейшее значение и как инструмент поддержки инновационной деятельности.

Особое внимание механизмам информационного обеспечения инновационной деятельности уделено в законе Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы. В ст. 13 указанного нормативного правового акта предусмотрено создание информационной системы, включающей несколько видов баз данных:

1) об инновационных проектах;
2) о технологических запросах и предложениях;
3) о нормативных правовых актах в области инновационной деятельности;
4) о субъектах инновационной деятельности;
5) об образовательных услугах, программах и проектах, в том числе по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров;

6) об услугах (консалтинговых, инжиниринговых и иных), связанных с осуществлением инновационной деятельности;

7) о статистических, мониторинговых, справочных, методических и иных информационных ресурсах.

Таким образом, в Новосибирской области предусмотрена комплексная информационная поддержка инновационной деятельности на всех этапах ее осуществления. Положение о создании информационной системы в области инновационной деятельности содержится и в Законе «Об инновационной деятельности в Пензенской области». В нем, однако, не предусмотрено формирование базы данных по технологическим запросам и предложениям, что снижает эффективность данной системы в части коммерциализации научных разработок. Кроме того, очевидно, что эффективность данного инструмента полностью зависит от практической реализации соответствующей нормы: свободы доступа к информационным ресурсам, их концентрации в рамках единого портала, простоты и удобства пользования базами данных, их постоянной актуализации. Следовательно, необходимо не только законодательно предусмотреть создание единой информационной системы, но и определить органы, ответственные за ее формирование и ведение.

Создание комфортных организационных условий осуществления инновационной деятельности и ее информационная поддержка – важные факторы, способствующие стимулированию инновационной активности в регионе, однако основным инструментом господдержки являются *финансово-экономические меры*. Они делятся на два больших блока: *налоговые и неналоговые меры*. Основанием закрепления в региональном законодательстве налоговых мер государственной поддержки инновационной деятельности является предусмотренная Налоговым кодексом РФ [34] (далее – НК РФ) возможность снижения налоговых ставок, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, регионы вправе снижать ставку налога на прибыль организаций в части сумм, зачисляемых в областной бюджет, до уровня 13,5 % (п. 1 ст. 284 НК РФ), устанавливать пониженную налоговую ставку для субъектов инновационной деятельности, применяющих упрощенную систему налогообложения, в пределах от 5 до 15% (п. 2 ст. 346.20 НК РФ) и др.

Большинство законов субъектов РФ в области инноваций содержит указание на предоставление *налоговых льгот* субъектам инновационной деятельности в соответствии с федеральным и региональным законодательством о налогах и сборах (законы Алтайского края, Иркутской, Мурманской, Липецкой, Томской областей и др.). Однако в структуре расходов инновационных компаний налоговые льготы регионов зачастую не играют существенной роли, поскольку в большинстве субъектов РФ налоговые меры используются либо частично (по отдельным видам налогов), либо не применяются вовсе [35, с. 11]. В то же время зарубежный опыт свидетельствует, что налоговые меры являются одной из наиболее эффективных форм государственной поддержки инновационной деятельности. Они оказали заметный стимулирующий эффект в США, Канаде и Австралии, где предприятия отреагировали на уменьшение

цены НИОКР увеличением затрат на них (в Штатах доля необлагаемой налогом прибыли, направляемой в сферу НИОКР и на обновление производства, доходит до 40–60 %) [36, с. 23]. Представляется целесообразным активизировать налоговое стимулирование инновационной деятельности в России, в том числе максимально эффективно использовать возможности, предоставленные регионам по установлению налоговых льгот для субъектов инновационной деятельности.

Среди финансово-экономических мер можно выделить также *неналоговые меры*, которые в свою очередь делятся на две группы: предоставление субсидий и иные меры. Оказание государственной поддержки субъектам инновационной деятельности путем *предоставления субсидий* предусмотрено, в частности, в следующих случаях:

- в целях развития инновационной инфраструктуры (законы Красноярского края, Новосибирской, Пензенской и Самарской областей, Республики Башкортостан и др.);
- на возмещение части затрат, связанных с реализацией инновационных проектов, а также с выполнением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (законы Алтайского и Красноярского краев, Пензенской, Томской областей и др.);
- на возмещение части процентных ставок по кредитам, взятым субъектами инновационной деятельности (субсидирование процентных ставок по кредитам) (законы Пермского края, Самарской области, Республики Башкортостан и др.);
- на возмещение части затрат по профессиональному обучению (подготовке, переподготовке и повышению квалификации) кадров в сфере инновационной деятельности (например, законы Красноярского края и Республики Татарстан);
- на возмещение части затрат, связанных с участием субъектов инновационной деятельности в выставках, ярмарках, конкурсах и иных подобных мероприятиях (законы Республики Башкортостан, Томской области и др.);
- на возмещение части затрат на получение и (или) поддержание в силе охранных документов на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации (законы Пермского края, Республики Башкортостан, Томской области и др.);
- на возмещение расходов субъектов инновационной деятельности на страхование при реализации инновационных проектов (закон Республики Башкортостан).

В законе Томской области также предусмотрено предоставление субсидий на организацию мероприятий по межрегиональному и международному сотрудничеству субъектов инновационной деятельности, подготовку и обслуживание их корпоративных облигационных займов, на возмещение части затрат таких субъектов по комиссионным расходам, связанным с открытием и обслуживание аккредитивов.

Следует обратить внимание на положения закона Красноярского края о научной, научно-технической и инновационной деятельности,

предусматривающие предоставление субсидий организациям, которые обеспечивают создание и деятельность технопарков, промышленных парков и бизнес-инкубаторов. Названные организации имеют право на возмещение затрат, связанных с оказанием консультационных, информационных и иных услуг, а также услуг по предоставлению в аренду на льготных условиях помещений субъектам, реализующим инновационные проекты. Кроме того, им предоставляются бюджетные инвестиции на создание, развитие и обеспечение деятельности соответствующих объектов инновационной инфраструктуры.

Категория *иных мер финансово-экономической поддержки* инновационной деятельности включает:

- полное или частичное освобождение от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта (законы Иркутской и Пензенской областей, Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и др.);
- предоставление займов и микрозаймов субъектам инновационной деятельности – представителям малого предпринимательства (например, закон Калужской области);
- предоставление государственных гарантий региона в качестве обеспечения исполнения обязательств, возникающих в процессе реализации инновационных проектов (законы Калужской, Новосибирской, Томской областей, Пермского края и др.);
- приобретение оборудования за счет средств регионального бюджета в собственность региона для его дальнейшего предоставления субъектам инновационной деятельности на льготных условиях (закон Республики Башкортостан);
- долевое участие в уставном капитале юридических лиц, осуществляющих инновационную деятельность (законы Самарской и Томской областей, Республики Башкортостан и др.);
- размещение государственного заказа на проведение НИОКТР, разработку новых технологий и создание конкурентоспособной продукции у субъектов инновационной деятельности (законы Калужской и Томской областей, Республики Татарстан и др.)[4];
- учреждение региональных премий, стипендий и грантов в области науки и техники, принятие иных мер поощрения граждан и организаций в сфере научной и научно-технической деятельности (законы Республик Башкортостан, Татарстан и др.).

Можно заключить, что в настоящее время финансово-экономические меры являются основным инструментом государственной поддержки инновационной деятельности на региональном уровне. При этом

---

[4] Отнесение указанного инструмента к мерам господдержки условно: речь идет о реализации органами государственной власти функций, первичная цель которых иная, нежели поддержка инновационной деятельности.

довольно часто в законах субъектов находит применение подход, предусматривающий использование широкого спектра неналоговых мер на фоне недостаточной развитости налоговых инструментов. Субсидирование инновационной деятельности неизбежно ведет к росту бюджетных расходов на НИОКР, в то время как перед Россией стоит задача увеличения частных вложений в сферу науки и инноваций и постепенного сокращения доли государства в структуре затрат на НИОКР. Поэтому при разработке нового федерального закона, регулирующего сферу науки и инноваций, необходимо уделить особое внимание налоговым инструментам стимулирования научно-технической и инновационной деятельности, в том числе применяемым на уровне субъектов РФ.

В самостоятельную категорию мер государственной поддержки следует выделить *меры по развитию кадрового потенциала* в инновационной сфере. Сегодня отсутствие или недостаточная квалификация специалистов, способных преобразовывать научно-исследовательские и научно-технические результаты в промышленно применимые, коммерчески привлекательные разработки, нередко называется в числе основных причин низких темпов технологического развития страны и неразвитости рынка интеллектуальной собственности. В этой связи кадровая политика государства в инновационной сфере приобретает особую значимость. Не теряют актуальности и вопросы повышения качества образования создателей инноваций – исследователей и инженеров. Кроме того, перед государством стоит задача популяризации научно-исследовательской и инновационной деятельности, привлечения к ней молодежи.

Следует напомнить, что предоставление образовательных услуг определено как форма господдержки инновационной деятельности в ФЗ о науке, поэтому соответствующее положение дублируется во многих региональных законах. Кроме того, законами субъектов РФ предусматривается:

- подготовка и дополнительное профессиональное образование кадров, в том числе управленческих, для научной, научно-технической и инновационной деятельности (законы Иркутской, Калужской, Самарской, Томской, Тюменской областей и др.);
- создание условий для привлечения и закрепления талантливой молодежи в сфере инновационной деятельности (законы Орловской, Самарской областей и др.);
- популяризация научно-технической и инновационной деятельности, в частности пропаганда успехов и опыта работы в научной и инновационной сфере в СМИ (например, законы Орловской области и Республики Татарстан).

В законе о государственной поддержке инновационной деятельности Самарской области в качестве самостоятельного направления господдержки указывается стимулирование научной, образовательной и коммерческой деятельности, направленной на вовлечение молодежи

в инновационную деятельность и создание высокотехнологичных рабочих мест.

Таким образом, кадровая политика субъектов РФ в инновационной сфере фактически осуществляется по двум векторам: обеспечение системы подготовки кадров и привлечение молодежи в научную и инновационную сферу[5]. Продуманная кадровая политика в инновационной сфере предполагает, помимо прочего, учет демографической и социально-экономической ситуации в регионе, его национальных особенностей, то позволяет сосредоточить ресурсы в тех отраслях, где особенно остро ощущается дефицит кадров.

Существенные различия в положениях законов субъектов РФ, регламентирующих государственную поддержку инновационной деятельности, свидетельствуют о необходимости выработки единого подхода к правовому регулированию указанной сферы на федеральном уровне. Ясность правовых условий необходима как субъектам инновационной деятельности, так и уполномоченным органам власти, осуществляющим функции по предоставлению государственной поддержки. В настоящее время требуют закрепления в федеральном законе понятия форм и мер государственной поддержки инновационной деятельности, а также их перечни. Очевидно, что такие перечни не должны быть закрытыми, чтобы наряду с гармонизацией законодательства обеспечить субъектам федерации возможность реализовывать собственную стратегию в области развития инновационной системы с учетом географических, социально-экономических и иных особенностей региона.

Подытоживая анализ правового регулирования государственной поддержки инновационной деятельности в регионах, следует обратить внимание на положения закона Новосибирской области о политике в сфере развития инновационной системы. Наряду с делением финансово экономических мер господдержки на налоговые и неналоговые в документе использован критерий *адресата поддержки*. По данному основанию государственная поддержка делится на предоставляемую:

- субъектам, непосредственно осуществляющим инновационную деятельность (организация и развитие инновационной инфраструктуры, организация целевого обучения и др.);
- субъектам, содействующим осуществлению инновационной деятельности (возмещение бизнес-инкубаторам и управляющим компаниям затрат, связанных с предоставлением услуг субъектам инновационной деятельности и др.);
- образовательным организациям, а также молодым ученым и специалистам в сфере научно-технической, инновационной и образовательной деятельности (субсидирование разработки и внедрения образовательных программ и др.).

Подход, предусматривающий дифференциацию видов и условий предоставления господдержки в зависимости от субъектов инновационного

[5] О проблемах привлечения молодых специалистов в сферу науки и инноваций см., например, [37].

процесса, представляется заслуживающим внимания федерального законодателя. Он позволяет обеспечить господдержку на всех стадиях инновационного процесса и ее адресность.

Интересной тенденцией развития регионального законодательства в области инновационной деятельности является включение в систему управления соответствующей сферой специально уполномоченных консультативных и (или) совещательных органов. Так, ст. 8 Закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае» предусматривается создание краевого совета по научной, научно-технической и инновационной деятельности. Совет является постоянно действующим консультативно-совещательным органом, рассматривающим и готовящим предложения по совершенствованию, планированию и координации мер государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности в крае. В его состав входят представители Законодательного Собрания и Правительства региона, а также научных организаций и вузов.

Законом Орловской области о поддержке инновационной деятельности (ст. 6) предусмотрено создание Координационного совета по инновационной политике в целях координации деятельности субъектов в инновационной сфере по вопросам формирования и реализации региональной инновационной политики. Как и в Красноярском крае, в Координационный совет области входят представители органов законодательной и исполнительной власти субъекта – Совета народных депутатов и Правительства области. Кроме того, в его состав включаются представители органов местного самоуправления, руководители передовых предприятий, организаций и финансовых структур, ученые, а также специалисты в научно-технической, производственной, финансовой и инвестиционной сферах. Полномочия Координационного совета Орловской области шире, чем аналогичного органа в Красноярском крае: помимо разработки предложений по вопросам формирования и реализации региональной инновационной политики они включают:

- подготовку предложений по использованию и коммерциализации передовых достижений науки и техники, развитию инновационной деятельности, формированию инновационной инфраструктуры;
- координацию деятельности субъектов инновационной деятельности региона по выполнению ими работ в интересах области;
- подготовку предложений по проведению экспертизы инновационных программ и проектов, финансируемых за счет средств областного бюджета;
- взаимодействие с инновационными международными, межрегиональными, общественными и иными организациями, советами и объединениями.

Создание подобных советов предусмотрено также законами Мурманской области и Приморского края [38].

Еще одной положительной тенденцией развития регионального законодательства в инновационной сфере является включение в соответствующие нормативные правовые акты положений об осуществлении мониторинга инновационной деятельности. В частности, такой мониторинг предусмотрен законами Красноярского края, Липецкой и Томской областей, Республики Татарстан. Согласно Закону «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» в регионе осуществляется мониторинг инновационной системы. Целями мониторинга являются: координация региональной политики в области научной, научно-технической и инновационной деятельности; оценка эффективности реализации региональной инновационной политики; определение перспективных направлений научно-технической и инновационной деятельности на территории области; проведение маркетинговых исследований рынка научно-технических разработок и инновационной продукции; сбор и анализ иной информации, в том числе изучение общественного мнения. Нельзя не отметить, что в этих законах отсутствуют положения, определяющие механизмы осуществления мониторинга, что затрудняет выработку единообразной правоприменительной практики, гармонизированное развитие подзаконного регулирования.

* * *

Анализ законодательных актов субъектов РФ, регулирующих инновационную сферу, приводит к нескольким выводам. Главный из них заключается в том, что в российских регионах ощущается острая потребность в определении нормативных рамок осуществления инновационной деятельности. В первую очередь это касается инновационно активных субъектов федерации, в том числе входящих в Ассоциацию инновационных регионов России (АИРР)[6] (именно им в настоящей работе было уделено основное внимание). Попытки региональных законодателей самостоятельно урегулировать такую сложную сферу правоотношений приводят к многочисленным юридическим ошибкам и разночтениям – от терминологических до содержательных, касающихся непосредственно сути вводимых правовых норм. В этих условиях единственно верным решением является принятие федерального закона, устанавливающего основы регулирования инновационной деятельности в стране, в частности:

- предмет такого регулирования;
- используемый понятийный аппарат;
- полномочия федеральных и региональных органов власти в инновационной сфере;

[6] В состав АИРР входят: Республика Мордовия, Республика Татарстан, Иркутская область, Калужская область, Красноярский край, Пермский край, Новосибирская область, Томская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Ульяновская область, Липецкая область, Алтайский край, Тюменская область. URL: http://www.i-regions.org/association/about/(дата обращения: 08.07.2015).

- систему государственной поддержки инновационной деятельности;
- источники финансирования инновационной деятельности;
- систему мониторинга инновационной системы и контроля за расходованием бюджетных средств, выделяемых на ее развитие.

Этот перечень не является исчерпывающим, однако урегулирование указанных аспектов в специальном федеральном законе – необходимая предпосылка дальнейшего гармоничного развития правового регулирования инновационной сферы.

Необходимо отметить, что задача совершенствования законодательства в сфере инноваций не сводится исключительно к принятию специального нормативного правового акта. Дело в том, что инновация зачастую рассматривается российским законодателем как объект государственного управления, а не как комплекс различного рода прав и обязанностей иных, помимо государства субъектов. Однако очевидно, что в ходе инновационной деятельности возникает комплекс правоотношений, в которых задействованы как органы власти (их представители), так и инноваторы, лица, участвующие в инновационной деятельности, – такие правоотношения регулируются в том числе отраслевым законодательством. Это обусловлено самой природой инновационного процесса, заключающегося в преобразовании научного знания в практически применимое новшество и его последующего выведения на рынок, а значит, подразумевающего последовательную смену различного вида правоотношений. Ю.А. Тихомиров указывает на договоры как средство регулирования отношений в области управления знаниями, подчеркивая особое место договоров подряда на выполнение проектных и изыскательских работ (ст. 758–762 Гражданского кодекса РФ [39]), научно-исследовательских и опытно-конструкторских и технологических работ (ст. 769–778 ГК), а также договоров на выполнение работ для государственных нужд и оказание услуг [40, с. 466]. Поэтому создание эффективно работающей нормативной правовой базы в области инновационной деятельности требует развития не только специального, но и отраслевого законодательства (в частности, налогового, гражданского и трудового), устранения содержащихся в нем несоответствий.

Наряду с необходимостью гармонизации регионального законодательства в инновационной сфере, устранения спорных и явно противоречащих федеральным актам положений анализ законов российских субъектов показывает, что они содержат интересные и перспективные с точки зрения использования на федеральном уровне решения и нормы. Накопленный регионами нормотворческий и правоприменительный опыт может и должен быть использован законодателем в работе по созданию нового закона в области научной, научно-технической и инновационной деятельности. Опережающее нормотворчество субъектов РФ фактически создало ситуацию, в которой на отдельных территориях России был проведен правовой эксперимент, под которым понимается предварительное испытание, проверка действенности нормативного

положения [41]. В настоящее время практика проведения правовых экспериментов в России забыта, хотя она существовала в Советском союзе. Видные ученые-юристы обращают внимание на необходимость ее возобновления наравне с проведением аналитических и прогнозных расчетов в целях предвидения результатов действия права [42, с. 47, 43]. Необходимо организовать работу по анализу действующих региональных законов в инновационной сфере и мониторингу их реализации, использовать успешный опыт в масштабах всей страны.

Литература

1. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 22.12.2014, с изм. от 20.04.2015) «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС «Консультант плюс».
2. *Белоусова О. М.* Сравнительный анализ инновационной активности субъектов Российской Федерации. М.: Академия естествознания, 2011. URL: http://www.rae.ru/monographs/142 (дата обращения: 02.07.2015).
3. Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об инновационном центре «Сколково» // СПС «Консультант плюс».
4. Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».
5. Федеральный закон от 27.07.2010 № 220-ФЗ «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» и Федеральный закон от 04.11.2014 № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт им. Н. Е. Жуковского» // СПС «Консультант плюс».
6. *Иванов В. В*. Инновационная парадигма XXI. М.: Наука, 2015.
7. Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В. П. Горегляд. М.: Наука, 2005.
8. *Грибовский А. В*. Регулирование и государственная поддержка инновационной деятельности в субъектах РФ: состояние и проблемы // Альманах «Наука. Инновации. Образование». 2012. № 12. С. 252.
9. Закон Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 132-З № 267-III (ред. от 09.10.2014) «О науке и государственной научно-технической политике (новая редакция)» // СПС «Консультант плюс».
10. Закон Санкт-Петербурга от 12.10.2009 № 411-85 (ред. от 17.07.2013) «Об основах научно-технической политики Санкт-Петербурга» // СПС «Консультант плюс».
11. Закон Липецкой области от 27.10.2010 № 425-ОЗ (ред. от 18.06.2014) «Об инновационной деятельности в Липецкой области» // СПС «Консультант плюс».

12. Закон Республики Адыгея от 28.12.2007 № 145 «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея» // СПС «Консультант плюс».
13. Закон Иркутской области от 05.05.2004 № 21-ОЗ (ред. от 11.06.2014) «Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности» // СПС «Консультант плюс».
14. Закон Самарской области от 09.11.2005 № 198-ГД (ред. от 06.02.2015) «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области» // СПС «Консультант плюс».
15. Закон Алтайского края от 11.10.1999 № 48-ЗС (ред. от 07.10.2013) «О научной деятельности и региональной научно-технической политике Алтайского края». Закон Алтайского края от 04.09.2013 № 46-ЗС «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае». Закон Томской области от 01.12.2000 № 56-ОЗ (ред. от 07.06.2013) «О научной деятельности и научно-технической политике Томской области». Закон Томской области от 12.03.2015 № 25-ОЗ «Об инновационной деятельности в Томской области» // СПС «Консультант плюс».
16. Закон Пермского края от 02.04.2008 № 220-ПК (ред. от 02.03.2015) «О науке и научно-технической политике в Пермском крае». Закон Пермского края от 11.06.2008 № 238-ПК (ред. от 06.06.2012) «Об инновационной деятельности в Пермском крае» // СПС «Консультант плюс».
17. Закон Новосибирской области от 20.04.1995 № 17-ОЗ (ред. от 30.04.2014) «О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области». Закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ (ред. от 02.07.2014) «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» // СПС «Консультант плюс».
18. Закон Республики Башкортостан от 02.03.1994 № ВС-22/39 (ред. от 29.04.2014) «О научной и научно-технической деятельности в Республике Башкортостан». Закон Республики Башкортостан от 28.12.2006 № 400-з (ред. от 30.03.2015) «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» // СПС «Консультант плюс».
19. Закон Орловской области от 28.11.2002 № 293-ОЗ (ред. от 07.11.2011) «О науке и государственной научно-технической политике в Орловской области». Закон Орловской области от 04.10.2001 № 215-ОЗ (ред. от 02.08.2012) «О поддержке инновационной деятельности в Орловской области» // СПС «Консультант плюс».
20. Закон Республики Татарстан от 18.06.1998 № 1661 (ред. от 12.06.2014) «О науке и научной деятельности». Закон Республики Татарстан от 02.08.2010 № 63-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан» // СПС «Консультант плюс».
21. Закон Красноярского края от 01.12.2011 № 13-6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае». Закон Тюменской области от 21.02.2007 № 544 (ред.

от 11.10.2013) «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области» // СПС «Консультант плюс».
22. *Иванов А.* Стимулирование инновационного развития российских регионов // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. № 5.
23. Федеральный закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС «Консультант плюс».
24. Закон Калужской области от 04.07.2002 № 134-ОЗ (ред. от 05.12.2014) «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» // СПС «Консультант плюс».
25. Закон Чеченской Республики от 04.12.2006 № 42-РЗ (ред. от 14.02.2011) «О промышленной деятельности и промышленной политике в Чеченской Республике» // СПС «Консультант плюс».
26. Закон Чеченской Республики от 06.03.2007 № 7-РЗ (ред. от 11.05.2012) «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике» // СПС «Консультант плюс».
27. *Волынкина М. В.* Правовой инновационный опыт регионов // Журнал российского права. 2006. № 5.
28. *Павликов С. Г.* Концепция системного развития федерального и регионального законодательства об инновациях и инновационной деятельности в Российской Федерации // Экономика и право. XXI век. 2011. № 4.
29. *Полякова Н.* Оценка состояния сферы интеллектуальной собственности в свете годового отчета Роспатента // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2015. № 7.
30. *Зубарева А. Н.* О поддержке инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 8.
31. Закон Пензенской обл. от 25.10.2010 № 1972-ЗПО (ред. от 18.10.2013) «Об инновационной деятельности в Пензенской области» // СПС «Консультант плюс».
32. *Леонов А. К.* Региональные особенности современной российской науки как социального института // Социология науки и технологий. 2014. № 3.
32. *Мирская Е. З.* Новые информационно-коммуникационные технологии в российской академической науке: история и результаты // Социология науки и технологий. 2010. № 1.
33. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СПС «Консультант плюс».
34. *Козловская О. В., Акерман Е. Н.* Анализ нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в регионах // ЭКО. 2013. № 10.
35. *Ашихин А. Н., Смирнов Ю. Г., Чернуха А. В.* Состояние инновационной политики в зарубежных странах и РФ. М.: ИНИЦ Роспатента, 2009.
36. *Биткина И. В.* Молодые специалисты в науке: вопросы привлечения и закрепления кадров // Альманах «Наука. Инновации. Образование». 2014. № 14. С. 38–46.

37. Закон Мурманской области от 08.11.2001 № 301-01-ЗМО (ред. от 08.04.2014) «Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области», Закон Приморского края от 15.02.2008 № 195-КЗ (ред. от 02.04.2014) «Об инновационной деятельности на территории Приморского края» // СПС «Консультант плюс».
38. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СПС «Консультант плюс».
39. Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б. З. Мильнера. М.: ИНФРА-М, 2009.
40. Российская социологическая энциклопедия. Отв. ред. Г. В. Осипов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
41. *Тихомиров Ю. А.* Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.
42. *Тихомиров Ю. А.* Право: прогнозы и риски. М.: ИНФРА-М, 2015.